No.W18.21.0151/IV 's-Gravenhage, 11 augustus 2021

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 9 juni 2021, no.2021001119, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Wet Nationaal Groeifonds), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel strekt tot instelling van het Nationaal Groeifonds als een begrotingsfonds in de zin van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) en dient ter vervanging van de huidige vormgeving van het fonds als een niet-departementale begroting.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt enkele opmerkingen over het wetsvoorstel. De instellingswet van het fonds dient een heldere doelstelling te bevatten zodat het parlement zijn budgetrecht op betekenisvolle wijze kan uitoefenen. Voor de parlementaire controle is het ook van belang zicht te houden op de middelen die vanuit het fonds naar andere delen van de rijksbegroting worden overgeheveld (punt 2). Volgens het wetsvoorstel wordt naast de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ook de Minister van Financiën verantwoordelijk voor de begroting van het fonds, terwijl de toegevoegde waarde van deze wijziging onduidelijk is (punt 3). Tot slot is niet duidelijk wat de praktische betekenis is van de bepaling dat het fonds ook van toepassing is op Caribisch Nederland (punt 4).

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het Nationaal Groeifonds is in 2020 ingesteld en toen vormgegeven als een niet-departementale begroting.[[1]](#footnote-1) De Afdeling heeft in haar advies over het daartoe strekkende wetsvoorstel[[2]](#footnote-2) opgemerkt dat het fonds – waarvoor gelden meerjarig worden vrijgemaakt voor een bepaald doel – naar zijn aard een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 CW 2016 is.[[3]](#footnote-3) Daarom adviseerde de Afdeling het fonds door middel van een aparte instellingswet in te stellen en daarbij de voor begrotingsfondsen geldende waarborgen in acht te nemen. De regering heeft dit advies niet gevolgd omdat het wetgevingstraject voor een instellingswet voor het fonds aan de gewenste spoedige totstandkoming in de weg zou staan.[[4]](#footnote-4)

Het wetvoorstel strekt ertoe om het Nationaal Groeifonds alsnog in te stellen als een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de CW 2016 en dient ter vervanging van de huidige vormgeving van het fonds via een niet-departementale begroting. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is een beleidsneutrale omzetting. De instellingswet regelt onder meer de doelstelling van het fonds, de aard van de uitgaven en de ontvangsten en welke ministers met het beheer van het fonds zijn belast. Tevens voorziet het voorstel in een wettelijke grondslag voor de adviescommissie die investeringsvoorstellen beoordeelt en in een evaluatiebepaling.

2. Betrokkenheid parlement

De aanleiding voor deze instellingswet is gelegen in zorgen in het parlement over de borging van de controle van het parlement over de uitgaven uit het fonds.[[5]](#footnote-5) Zoals ook de Algemene Rekenkamer constateert, krijgt het parlement met deze instellingswet een duidelijker aangrijpingspunt in het wetgevingsproces om mee te beslissen over vormgeving en doelstelling van het fonds.[[6]](#footnote-6) Dat is te meer van belang omdat de middelen meerjarig worden geoormerkt voor een bepaald doel en zo slechts in beperkte mate onderdeel zijn van de jaarlijkse politieke prioriteitenstelling bij de aanwending van de publieke middelen.[[7]](#footnote-7)

Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting wordt gewaarborgd door het budgetrecht.[[8]](#footnote-8) Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als medewetgever en achteraf als controleur van de regering.[[9]](#footnote-9) Dit betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (allocatie en autorisatie). Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording).

Over de vraag of de parlementaire betrokkenheid thans voldoende is gewaarborgd merkt de Afdeling het volgende op.

a. *Duidelijke doelstelling en criteria*

Het Nationaal Groeifonds heeft als doel het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzame verdienvermogen van Nederland op de lange termijn te vergroten.[[10]](#footnote-10) Het fonds is gericht op het doen van investeringen op drie terreinen: kennisontwikkeling; onderzoek, ontwikkeling en innovatie; en infrastructuur.[[11]](#footnote-11) In de toelichting wordt ingegaan op deze drie investeringsterreinen en hoe daarmee het verdienvermogen kan worden vergroot.

De Afdeling heeft in haar eerdere advies het belang benadrukt om in de instellingswet voor het fonds een duidelijke doelomschrijving op te nemen.[[12]](#footnote-12) Met een nauwkeurige doelomschrijving wordt voorkomen dat geld een bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed. Tevens is daarmee voor het parlement duidelijk waarop het de regering kan controleren.

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel geen nadere specificatie geeft van ‘duurzaam verdienvermogen’. In de toelichting wordt wel vermeld dat het verdienmodel van de toekomst ‘evenwichtig’ moet zijn en ‘milieu, mensen en samenleving dient te respecteren’.[[13]](#footnote-13) De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd deze aspecten van ‘brede welvaart’ in de wet op te nemen.[[14]](#footnote-14) De regering heeft dit advies niet gevolgd omdat dit verder zou worden uitgewerkt in uitvoeringsregels of ‘bestuurlijke afspraken’.[[15]](#footnote-15)

De Afdeling concludeert dat de wettelijke doelomschrijving van het fonds onduidelijk is en dat inhoudelijke criteria ontbreken in de instellingswet. Daarmee is het voor het parlement onduidelijk waarmee het precies instemt en heeft het nauwelijks een maatstaf om te controleren of het fonds effectief is geweest.[[16]](#footnote-16)

b. *Departementale route*

Er kan langs twee wegen een beroep worden gedaan op het Nationaal Groeifonds, namelijk door verzoeken om subsidieverstrekking van partijen en via een departementale weg, waarbij departementen zelf investeringsvoorstellen ontwikkelen. Bij de departementale route – de enige weg die tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel openstaat – wordt budget overgeheveld vanuit het fonds naar andere begrotingen van het Rijk. Op de ontvangende begroting wordt dan een ontvangst uit het fonds zichtbaar, waarna de gehonoreerde investeringsvoorstellen vanuit de betrokken begrotingen worden gefinancierd.

Het zicht op de uitgaven en (daarmee) het uitoefenen van het budgetrecht door het parlement kan in deze twee wegen van elkaar verschillen. Een begroting van een begrotingsfonds bevat de weergave van het meerjarig afgezonderde beheer van het fonds, terwijl een departementale begroting op een begrotingsjaar betrekking heeft.[[17]](#footnote-17)

Om zicht te behouden op de besteding van middelen via de departementale weg zullen deze elk jaar opnieuw in de toelichting bij de departementale begrotingswet moeten worden opgenomen, of als afzonderlijk subartikel in het begrotingsartikel. Het gevolg is dan wel dat het zicht op de besteding van middelen versnipperd raakt. Zo ontstaat het risico dat bepaalde bestedingen uit beeld verdwijnen doordat ze niet meer ‘geoormerkt’ in begroting (en jaarverslag) voorkomen maar opgaan in (veel) grotere begrotingen of begrotingsposten. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan de kerngedachte achter het instellen van een begrotingsfonds – waarbij ‘uitgaven afzonderlijk worden beheerd en in beeld blijven’.[[18]](#footnote-18) Tevens wordt zo afbreuk gedaan aan de effectiviteit van de controletaak van het parlement ten aanzien van het fonds.

c. *Conclusie*

De Afdeling adviseert het budgetrecht van het parlement te waarborgen door:

- te verhelderen wat ‘duurzaam verdienvermogen’ betekent;

- inhoudelijke criteria in de wet op te nemen; en

- te zorgen dat gelden die via andere delen van de rijksbegroting worden besteed in beeld blijven en zo onderworpen kunnen blijven aan effectieve parlementaire controle.

3. Verantwoordelijkheid Ministers van EZK en Financiën

In de huidige wettelijke regeling van het Nationaal Groeifonds is de Minister van EZK verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van het Nationaal Groeifonds.[[19]](#footnote-19) De regering stelt nu voor dat de Ministers van EZK en van Financiën samen het fonds beheren.[[20]](#footnote-20) Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid houdt in dat beide ministers verantwoordelijk worden voor de indiening van de begroting van het fonds en voor de verantwoording daarover.[[21]](#footnote-21) Dit vanuit de wens dat beide ministers ‘in beleidsmatige zin gezamenlijk en gelijkwaardig optreden’.[[22]](#footnote-22)

Volgens de toelichting is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel een beleidsneutrale omzetting van de huidige vormgeving van het fonds.[[23]](#footnote-23) Dit roept de vraag op hoe de voorgestelde wijziging zich verhoudt tot dit uitgangspunt. Dit te meer daar de wens van beleidsmatige betrokkenheid bij een begrotingsfonds nog geen begrotingsverantwoordelijkheid impliceert.[[24]](#footnote-24) Daarnaast merkt de Afdeling op dat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels voor het fonds en het subsidiebeheer exclusief bij de Minister van EZK berusten.[[25]](#footnote-25)

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom het wenselijk is dat ook de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van het Nationaal Groeifonds en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Caribisch Nederland

De gelden uit het fonds kunnen ook worden aangewend voor investeringen om het verdienvermogen in Caribisch Nederland te versterken.[[26]](#footnote-26) Een uitgangspunt bij de selectie van investeringsvoorstellen is evenwel een minimale omvang van € 30 miljoen.[[27]](#footnote-27) Dit roept de vraag op wat de praktische waarde is van deze bepaling. De kleinschaligheid van de lokale economieën maakt het niet waarschijnlijk dat de openbare lichamen investeringsvoorstellen van voldoende volume kunnen indienen. Waar opportuun zou volgens de regering aangesloten kunnen worden bij projecten in Europees Nederland.[[28]](#footnote-28) De aard van de uitdagingen in Caribisch Nederland verschillen echter significant van die in Europees Nederland, waardoor investeringsvoorstellen om het verdienvermogen in Europees Nederland te versterken naar verwachting niet zullen aansluiten op de schaal van de investeringsbehoeften in Caribisch Nederland.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op dit spanningsveld en zo nodig de toetsingscriteria aan te passen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W18.21.0151/IV

* De discretionaire bevoegdheid in artikel 7, tweede lid, imperatief formuleren, in overeenstemming met artikel 4:35, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan subsidieverlening ‘wordt geweigerd’ indien deze niet verenigbaar is met artikelen 107 en 108 VWEU.
* In de evaluatiebepaling van artikel 11 toevoegen dat na twee jaar een tussentijdse evaluatie plaatsvindt.

1. Kamerstukken II 2020/21, 35570 XIX, nr. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 3, bijlage. [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstukken I 2020/21, 35570 XIX, nr. F. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consultatiereactie Algemene Rekenkamer, 11 mei 2021. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting CW 2016, artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.11 begrotingsfondsen. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 105 van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 105 van de Grondwet, tweede en derde lid. [↑](#footnote-ref-9)
10. Voorgesteld artikel 2, tweede lid. [↑](#footnote-ref-10)
11. Voorgesteld artikel 2, tweede lid. [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 3. [↑](#footnote-ref-12)
13. Toelichting, paragraaf 4, ‘Reikwijdte, doelen, randvoorwaarden en adviescommissie’. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consultatiereactie Algemene Rekenkamer, 11 mei 2021. [↑](#footnote-ref-14)
15. Toelichting, paragraaf 9, ‘Advies en consultatie’. [↑](#footnote-ref-15)
16. Deze onduidelijkheid bestaat ook voor partijen die subsidie willen aanvragen en waar bij de verstrekking daarvan de Europese staatssteunregels in acht moeten worden genomen. Onduidelijk is in hoeverre de voorwaarden in de subsidieregeling worden vormgegeven in het licht van de Europese staatssteunregels. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 2.1 CW 2016. [↑](#footnote-ref-17)
18. Toelichting, paragraaf 3 ‘Vormgeving en hoofdlijnen van het fonds’. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het eerste lid van artikel 2.11 CW 2016. [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel 4.3, vierde lid, CW 2016. [↑](#footnote-ref-19)
20. Voorgesteld artikel 3, tweede lid. [↑](#footnote-ref-20)
21. Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3. [↑](#footnote-ref-21)
22. Kamerstukken II, 2019/20, 35300, nr. 83, p. 4. [↑](#footnote-ref-22)
23. Toelichting, paragraaf 3 ‘Vormgeving en hoofdlijnen van het fonds’. [↑](#footnote-ref-23)
24. CW 2016, artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.11, derde lid. Kamerstukken II, 2015/16, 34426, nr. 3, p. 34-35. [↑](#footnote-ref-24)
25. Voorgesteld artikel 7 en artikel 8. [↑](#footnote-ref-25)
26. Voorgesteld artikel 2, derde lid. [↑](#footnote-ref-26)
27. Kamerstukken II, 2019/20, 35300, nr. 83, p. 7 en 15. Overigens wordt dit drempelbedrag niet in het wetsvoorstel of in de toelichting genoemd. [↑](#footnote-ref-27)
28. Kamerstukken II, 2019/20, 35300, nr. 83, p. 7. [↑](#footnote-ref-28)